

# VU Research Portal

## De liberalisering van kansspelen en de these van de risicosamenleving

Kingma, S.F.

**published in**  
Sociologische Gids  
2004

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

Kingma, S. F. (2004). De liberalisering van kansspelen en de these van de risicosamenleving. *Sociologische Gids*, 51(2), 151-178.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# De liberalisering van kansspelen en de these van de risicosamenleving

## 1. Inleiding

In de jaren tachtig en negentig zijn gokmarkten op grote schaal geliberaliseerd en gegroeid. In Nederland werden onder meer de speelautomaten legaal (1986), werd het aantal legale casino's uitgebreid tot twaalf, werd de loterijmarkt verrijkt met de Postcodeloterij (1989) en verzelfstandigde de Staatsloterij (1992). De zichtbaarheid van het kansspel nam sterk toe door opvallende reclames, door de vestiging van luxueuze amusementshallen en casino's op toplocaties en door spectaculaire spelshows op de televisie. Op de meeste kansspelmarkten stegen de omzetten en opbrengsten enorm.

Deze expansiegolf is een nagenoeg wereldwijd verschijnsel. Nationale overheden zijn het gokken in toenemende mate gaan behandelen als een vrije markt in de economie van het plezier. De keerzijde hiervan is dat in dezelfde periode ook de problematiek van de gokverslaving is toegenomen. Begin jaren negentig nam in Nederland de maatschappelijke onrust over gokverslaving sterk toe, onder meer via de media. Aanvankelijk richtte de verslavingsonrust zich vooral op de speelautomaten, maar al snel breidde deze zich uit over nagenoeg het hele veld van de kansspelen. De verslavingszorg ontwikkelde specifieke voorlichtingscampagnes en hulpverleningsprogramma's voor gokverslaafden. Er verschenen diverse sociaal-wetenschappelijke onderzoeken die de aard en omvang van gokverslaving in kaart probeerden te brengen (Kingma 1993; Koeter 1996). En in het kansspelbeleid vertaalde de onrust over gokverslaving en de daaraan gerelateerde criminaliteit zich in voorstellen om de kansspelsector aan banden te leggen (Justitie 1995).

Gokmarkten lijken zo aan te sluiten bij wat Ulrich Beck heeft omschreven als 'de risicosamenleving'. In zijn theorie geeft Beck een interpretatie van postmoderne samenlevingen. Hij spreekt over een nieuwe fase van modernisering, waarbij nadrukkelijk rekening gehouden gaat worden met de onbedoelde gevolgen van moderniseringsprocessen. In het debat over deze gevolgen is de risicosamenleving uitgegroeid tot een centraal thema van de hedendaagse sociologie. In dit debat worden risico's aangaande de veilig-

heid, het milieu of de gezondheid beschouwd als inherent aan moderne samenlevingen. De actieve bezinning op risico's en de systematische incorporatie van risico's in organisaties en leefwerelden worden gezien als tekenend voor een nieuwe ontwikkelingsfase. Kansspelen lijken zo beschouwd goed aan te sluiten bij de risicosamenleving. Een toename van de kans op gokverslaving lijkt een logisch gevolg van de liberalisering en uitbreiding van gokmarkten.

## 2. Het risicomodel

In dit artikel wil ik laten zien dat deze ontwikkelingslogica bij kansspelen eerder het resultaat dan het uitgangspunt van de analyse moet zijn. Want dat de groei van kansspelen tot gokverslaving leidt staat niet op voorhand vast. Ook de liberalisering van kansspelen is niet vanzelfsprekend. Op kansspelen worden uiteenlopende reguleringsstrategieën toegepast. Kansspelmarkten zijn allerm minst voorstelbaar als eenvormig en ondubbelzinnig. De liberalisering en expansie van kansspelen doet zich in Nederland niet bij alle kansspelen op hetzelfde moment en in dezelfde mate voor. De opbrengsten van totalisators en loterijen, die in de jaren zestig en zeventig sterk stegen, stagneerden in de jaren tachtig of liepen zelfs terug. De casino's en de speelautomaten daarentegen hebben een enorme groei doorgemaakt. Door deze selectieve groei is de structuur en de samenstelling van de legale kanspelsector veranderd. Het accent is verschoven van de instrumentele en passieve speltypen (zoals loterijen) naar de expressieve en actieve (zoals speelautomaten), een onderscheid dat beleidsmatig ook wel wordt aangeduid in termen van 'risico-arme' versus 'risico-volle' kansspelen.<sup>1</sup> Na 1988 is deze tweedeling in het beleid meer systematisch doorgevoerd, wat samengaat met een relatief strenge beleidsmatige behandeling van risico-volle kansspelen.

De dynamiek achter de risico's van gokmarkten valt moeilijk te doorgronden zonder een nader onderzoek in te stellen naar de actoren die een markt als risicovol of risicoarm omschrijven. Liberalisering en verslaving worden dan gezien als sociale constructies, waarbij wat in een bepaald geval wordt verstaan onder een veilige of gevaarlijke markt de uitkomst is van onderhandelingen en strijd tussen uiteenlopende partijen die specifieke opvattingen over de risico's van het spel verbinden met hun machtspositie.<sup>2</sup> De risicobepaling staat onder invloed van verschillen in de subjectieve en politieke waardering van kansspelen, en van veranderingen in de spelformules, in de distributie en marketing of in de maatregelen ter beheersing van de markt. Zo beïnvloedt de spel formule de mate waarin het spel als risicovol bestempeld wordt. Dit blijkt onder meer wanneer er hybride spelvormen ontstaan als de markt voor instrumentele kansspelen stagneert en die voor de expressieve kansspelen groeit. Exploitanten voegen expressieve elementen aan de instrumentele loterijen toe. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de spec-

taculaire spelshows op de televisie en bij de krasloten. De krasloten werden aanvankelijk door de meeste maar niet door alle politieke partijen als risicovol beschouwd.

Hoewel gokverslaving doorgaans wordt beschouwd als van psychologische aard, is deze verslaving ook een sociaal verschijnsel en hoogst relevant voor de constructie van kansspelmarkten. Tenminste als we deze verslaving niet als een psychologisch vraagstuk behandelen, maar, zoals Bruno Latour (1988) met de techno-wetenschappen doet, we ons richten op de sociale strategieën die erachter zitten en de maatschappelijke gevolgen die ermee verbonden zijn. Het gaat mij dan ook niet zozeer om de vraag in hoeverre een gokmarkt leidt tot verslaving. Ik richt mij op processen van marktvorming en marktbeheersing, processen die voor uiteenlopende markten een verschillend verloop en verschillende resultaten hebben. Daarbij beschouw ik bepaalde kansspelen niet op voorhand als risicovol, maar zie ik dit nu juist als een kwalificatie die moet worden uitgelegd. (De vrees voor) gokverslaving is ook van belang om de constructie van het beheerste gokken te kunnen begrijpen. We zouden ons niet alleen af moeten vragen waarom gokken tot verslaving kan leiden, maar ook waarom het risico van gokverslaving in veel gevallen wordt beschouwd als relatief gering. Gokverslaving is dan meer dan slechts een randverschijnsel bij kansspelen. Aan de orde is, kortom, de dynamiek achter de risicobepaling bij kansspelen en de bijdrage van kansspelen aan de risicosamenleving.

De dynamiek van de risicobepaling komt tot stand binnen de context van een specifiek reguleringsregime voor de kansspelen. In *Het Gokcomplex* (Kingma 2002), waar dit artikel grotendeels op is gebaseerd, heb ik dit regime nader omschreven als het 'risicomodel'. Kenmerken van het risicomodel zijn: a) een brede politieke consensus over de legitimiteit van het gokken als commercieel vermaak; b) erkenning van het economische belang van de kansspelsector; c) beheersing van het aanbod aan kansspelen, voornamelijk vanwege het gevaar van gokverslaving en criminaliteit.

Kansspelen blijven bij het risicomodel ondergeschikt aan de wet. De liberalisering en groei van gokmarkten verandert daar niets aan. De overheidsbemoeienis vermindert niet. Integendeel, ze neemt eerder toe. Iedere verruiming brengt nieuwe zorgen met zich mee – zoals gokverslaving. De overheidsbemoeienis met de kansspelmarkt wordt daarom uitgebreid en ook meer verscheiden. Het accent verschuift van een vooraf en van buitenaf opgelegde regulering naar een interne regulering die de overheid achteraf toetst. Het beleid wordt op deze manier indirect, want de overheid richt zich minder op de organisatie van kansspelen en meer op de gevolgen van de exploitatie. Deze gevolgen, zowel positieve als negatieve, worden met de groei en verbreding van de kansspelsector steeds ingrijpender. In positieve zin treden de versterking van het speelplezier en de economische gevolgen – de opbrengsten en de werkgelegenheid – op de voorgrond. In negatieve zin verschuift de aandacht van het beperken van de legale kansspelen naar het bestrijden – langs justitiële weg – van illegale parallelmarkten en het

tegengaan van gokverslaving en van criminaliteit door verslaafden.

Dit risicomodel sluit nauw aan bij Becks risicosamenleving, maar dit model is evenzeer het gevolg van als een voorwaarde voor de liberalisering van kansspelen. De groei van een gokmarkt kan aanleiding geven tot risicobepalingen, maar een risicobepaling kan ook tot een liberaal beleid voor kansspelen leiden. Het risicomodel wordt niet alleen op kansspelen van toepassing verklaard, kansspelen worden er evenzeer mee geconfronteerd. De opkomst van het risicomodel maakt deel uit van een paradigmawisseling, waarbij afstand wordt genomen van een eerder reguleringsmodel, door mij aangeduid als het 'alibimodel' dat ten grondslag ligt aan de Wet op de Kansspelen (wok) van 1964. Daarin zijn kansspelen nog intrinsiek omstreden, kunnen ze legaal worden om illegale markten te vermijden, en wordt hun exploitatie beperkt door het particuliere winstbejag tegen te gaan en door ze te binden aan maatschappelijke belangen, in de sfeer van welzijn, sport en andere 'goede doelen'. Door het restrictieve beleid en de centrale rol van de overheid sluit het alibimodel nauw aan bij de principes van de verzorgingsstaat.

De overheid houdt zo veel en zo lang mogelijk vast aan de beginselen van de wok van 1964, maar in een geleidelijk proces met vele kleine aanpassingen aan de markt tekent zich toch een veelomvattende hervorming af. Tegen het gokken als vermaak bestaat nauwelijks (wettelijk) bezwaar meer. De beheersing van 'externe effecten' wordt de dominante reguleringsstrategie, in plaats van de beperking aan de hand van alibi's of de bestrijding op grond van het verbod. Deze afstemming van het beleid op de gevolgen van de exploitatie maakt het beleid flexibel.

Het risicomodel tekent zich in Nederland eind jaren tachtig af, met een nieuwe expansiegolf en de opkomst van gokverslaving. Maar er is geen scherp gemarkeerde overgang. Risicobepalingen gaan samen met onzekerheden, overgangssituaties en mengvormen. Dit overgangskarakter en de paradigmawisseling komen tot uiting in een 'legitimatiecrisis' van het beleid. Volgens Habermas (1973) slaat een 'rationalisatiecrisis' in kapitalistische samenlevingen op situaties waarin de politiek zich niet kan verenigen met en onvoldoende tegemoetkomt aan de vraag van de markt – een crisis die samengaat met de legalisering van kansspelen in de context van het alibimodel. Een legitimatiecrisis slaat op een politiek die toegeeft aan eisen vanuit de markt zonder dat daar een overtuigende en sluitende (wettelijke) legitimering voor bestaat.

154

## 2. De liberalisering van kansspelen

Allereerst bespreek ik de interne regulering en de opkomst van het risicomodel op de markten van speelautomaten, casino's en loterijen. Weliswaar gaat de erkenning van het gevaar van gokverslaving hand in hand met de expansie van deze markten, maar deze erkenning verloopt op deze markten

via uiteenlopende trajecten. Het risicomodel tekent zich het eerst af bij de speelautomaten, door de opkomst van gokverslaving. Bij de casino's leidt de expansie van de markt tot deze hervorming. Vervolgens past de wetgever het risicomodel alleen al door de voorgenomen uitbreiding met nieuwe hybride speltypen, met name Lucky Ten en de Instantloterij, toe op de totalsators en loterijen. In deze opeenvolging tekent zich een verzelfstandiging van het risicomodel af. Op al deze markten streven exploitanten meer en meer naar een marktgerichte werkwijze, een hoger rendement en een versterking van de expressieve betekenis van kansspelen. Dit laatste doen zij niet alleen door een verlevendiging en stijlvolle vormgeving van kansspelen na te streven, maar ook door uitingen van verslaving te weren.

#### *Speelautomatenbranche*

De legalisering van kansspelautomaten in 1986 heeft de groei en professionalisering van deze bedrijfstak bevorderd. De VAN-speelautomatenbrancheorganisatie, de belangenvereniging van speelautomatenexploitanten, vormt het zenuwcentrum van de legale speelautomatenhandel. Hier wordt informatie over de speelautomatenmarkt verzameld en gebundeld, die kan worden gebruikt om het beleid te beïnvloeden. In omgekeerde richting vertaalt de VAN maatregelen van de overheid in mogelijke strategieën voor ondernemers. Een 'koepelorganisatie' zoals de VAN richt zich bij uitstek op de interne regulering van de markt.

De eerste jaren na de legalisering van gokautomaten in 1986 omschrijven automaatondernemers als een 'gouden tijd'. Voor 1990, wanneer de speelautomatenmarkt een hoogtepunt bereikt, wijst een inventariserend onderzoek op een opbrengst van gemiddeld 16.000 gulden per automaat, wat een totaalopbrengst van 1,48 miljard en een belastingopbrengst van 260 miljoen gulden betekent.<sup>3</sup> Maar begin jaren negentig versomberen de vooruitzichten door de maatschappelijke onrust over gokverslaving.

Op de speelautomatenmarkt leidt de sociale onrust over gokverslaving tot de introductie van het risicomodel. De VAN onderkent het gevaar van gokverslaving, deels uit welbegrepen eigenbelang en deels als een uiting van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap. Volgens de VAN zouden de aangesloten leden zich niet alleen van ongeorganiseerde of van malafide ondernemers moeten onderscheiden door zich aan de WOK te houden, maar ook door het naleven van een hogere morele standaard. Toch is de VAN zich bewust van 'soms een (te) gering besef van maatschappelijke verantwoordelijkheid en een slordig omspringen met geldende regels' bij de leden.<sup>4</sup> Om die reden neemt de VAN recent een actieve opstelling in tegen gokverslaving. Overigens geldt dat voor de kansspelmarkt in het algemeen en ook voor het overheidsbeleid.

In 1993 tekent zich een landelijke terugslag in de politieke houding tegenover speelautomaten af. Deze terugslag is ingegeven door een 'morele paniek' over gokverslaving. Met name de exploitatie van kansspelautomaten in horeca-gelegenheden, die relatief toegankelijk zijn voor jongeren, is

zeer omstreden. De VAN ziet hierin een directe bedreiging van de markt en (her)definieert als het ware de verwijten van sociale schade die zou worden aangericht door speelautomaten in een economisch risico. De VAN geeft dan een meer actieve invulling aan de zelfregulering en ontwikkelt onder meer een nieuwe gedragscode voor de exploitatie van speelautomaten.

Met de toenemende dreiging van buitenaf neemt binnen de VAN de verdeeldheid over de initiatieven tot zelfregulering toe. De exploitanten van speelhallen gaan zich bijvoorbeeld nadrukkelijk onderscheiden van de exploitanten van speelautomaten in de horecasector.<sup>5</sup> Zij willen de marktpositie van de speelhallen veilig stellen en afschermen van de bedreigende ontwikkeling in de horeca.

Eind jaren tachtig gaan alle marktleiders al over tot een 'opwaardering' (*upgrading*) van hun speelhallen. Zij vernieuwen hun speelhallen ingrijpend en streven naar meer aanzien. Zij nemen afstand van het imago van de naar binnen gekeerde, donkere en morsige speelholten. De vernieuwing van speelhallen valt te beschouwen als één van de positieve uitingen van het risicomodel. Aanvankelijk ligt het accent op uiterlijkheden. Gaandeweg verschuift het accent naar de minder zichtbare kanten van de hallen, naar de organisatie, de speelautomatentechniek en de kennis en vaardigheden van het personeel. Een volgende stap is om met een term als 'Amusino' meer aansluiting te zoeken bij het professionele en respectabele imago van Holland Casino.<sup>6</sup>

#### Holland Casino

Het risicomodel wordt eerder op de casino's van toepassing door de uitbreiding van Holland Casino dan door onrust over gokverslaving. In dit opzicht verschilt het traject naar het risicomodel van die van de speelautomatenmarkt. Verhoging van de opbrengsten en aandacht voor gokverslaving zijn echter twee kanten van dezelfde medaille.

Bij de beslissing in 1983 het aantal casino's van drie naar acht uit te breiden, staat het argument van de illegale parallelmarkt voorop. Het primaire argument van de illegaliteit richt zich in het bijzonder op de zogeheten Golden Ten-casino's die de wet op de kansspelen proberen te ontwijken door 'behendigheidsspelen' in plaats van 'kansspelen' te exploiteren (Kingma 2003). Als secundaire argumenten worden aangevoerd: het voorheen primaire argument van een toeristisch belang; de werkgelegenheid van per vestiging 150 à 200 arbeidsplaatsen; en de bedrijfseconomische continuïteit van de casino's op de langere termijn.<sup>7</sup> De laatstgenoemde argumenten over het economische belang worden in de meest recente ontwikkelingsfase primair. Gedurende de jaren tachtig is het hoofdargument nog de terugdringing van de illegaliteit door het scheppen van een legaal alternatief. Dit reguleringsmotief is kenmerkend voor het alibimodel.

Dit motief staat tussen de wettelijke aanvaarding en de economische uitbating in. Eerder kreeg dit motief al een voorname plaats bij de loterijen en totalisators.

Midden jaren negentig opereren twaalf omvangrijke en sterk gereguleerde staatscasino's onder de merknaam en uniforme huisstijl van Holland Casino. Ook verkent Holland Casino de mogelijkheden tot een meer extroverte en marktgerichte benadering.<sup>8</sup> In deze situatie komt het risicomodel naar voren. In dat model staan de opbrengsten voorop, vindt een pragmatische afweging van kosten en baten plaats en is gokverslaving de voornaamste reden om de exploitatie te begrenzen. Holland Casino beschouwt en (her)definieert het risico van verslaving als een cultureel risico dat mogelijk Holland Casino's kwetsbare publieke imago aan zou kunnen tasten.

De aandacht binnen de legale Nederlandse casino-industrie is verschoven van de vestiging en uitbreiding van de casino's, en daarmee een sterke oriëntatie op de wet, naar de efficiëntie van de organisatie en de markt voor kansspelen. Dit betekent een verschuiving in de aandacht van de kwantiteit en het spelproduct naar de kwaliteit en de spelersmarkt. Nieuwe centrale aandachtspunten van Holland Casino zijn de architectuur, de productiviteit, het personeelsbeleid, de internationalisering, de productdifferentiatie, de reclamecampagnes en de gokverslaving.<sup>9</sup> Deze aandachtspunten geven uitdrukking aan de gerichtheid op de toekomst, op de kwaliteit van de casino's en op de spelersmarkt. In haar legitimering verlegt Holland Casino de argumentatie gaandeweg van het tegenwerken van illegaliteit naar het casino als één van de vele voorzieningen in de economie van het plezier. De illegale casino's moeten nu in de eerste plaats door het Openbaar Ministerie bestreden worden.

Deze verschuiving in de legitimering komt pregnant naar voren in de keuze van de locaties voor de casino's, die in of nabij stedelijke uitgaanscentra gebouwd worden. Op deze manier raakt het casino wederom verbonden met een toeristisch-recreatieve omgeving. Maar het casino wordt nu niet zozeer gezien als een toeristentrekker die de omgeving tot bloei zal brengen, zoals bij de casino's van Baden-Baden of Monaco (ten tijde van de legalisering in 1974 zocht de Nederlandse wetgever aansluiting bij dit klassieke Europese casinoconcept). Het verband met de omgeving is eerder omgekeerd; de omgeving wordt gezien als een vruchtbare voedingsbodem bestaande uit te verlokken recreanten en toeristen. Naast het speelpubliek richt Holland Casino zich ook meer op het uitgaanspubliek en wordt het entertainment en de horeca uitgebreid.<sup>10</sup> De stijl van Holland Casino laat zich goed typeren als een hybride van het traditionele Europese casino en het postmoderne Amerikaanse casino.

Al deze innovaties maken deel uit van een dubbelzinnige strategie. De vernieuwingen zijn niet alleen gericht op het scheppen van een levendige en stijlvolle omgeving, maar ook op het verhogen van de omzetsnelheid en het rendement. In de loop van de tijd doet zich een vergaande verschuiving voor van Frans-roulette naar Amerikaans-roulette en vooral naar de speelautomaten. In 1985 genereert roulette nog 84 procent van de casino-inkomsten, in 1995 is dit gedaald tot 41 procent. De speelautomaten zijn dan goed voor 33 procent van de inkomsten – Holland Casino is daarmee een



concurrent van de particuliere amusementscentra geworden. Tussen 1985 en 2000 groeien de bruto-opbrengsten van Holland Casino van 142 miljoen naar 1,1 miljard gulden per jaar.

Tegenover de politiek neemt Holland Casino in deze expansiefase een dubbelzinnige houding aan. Enerzijds ervaart Holland Casino de wettelijke voorschriften en het toezicht als een belemmering. Daarom probeert Holland Casino de grenzen te verleggen en de handelingsvrijheid te verruimen. De directie verantwoordt de verruiming stevast door te verwijzen naar de marktsituatie. Anderzijds zoekt Holland Casino de bescherming van het wettelijk keurslijf. Dit was midden jaren tachtig duidelijk het geval bij het verzet tegen de Golden Ten-casino's. Bescherming bij de wet zoekt Holland Casino ook wanneer de Europese Commissie zich in 1991 afvraagt of zij de overheidsmonopolies voor kansspelen niet moet doorbreken (European Committee 1991). De Europese Commissie overweegt dit met het oog op de integratie van Europese markten in 1992.

Toch tekent zich geleidelijk een verzelfstandiging van het casinowezen ten opzichte van de overheid af. De opheffing in 1996 van de Raad voor de Casinospelen (RvC) is hiervoor een aanwijzing. Weliswaar vervangt een algemeen College van Toezicht op de Kansspelen (CTK) de RvC, maar dit college oefent geen operationeel toezicht op Holland Casino uit.<sup>11</sup> Het toezicht op de bedrijfsvoering en het ondernemingsbeleid berust bij het bestuur en bij de instanties waar de opbrengsten naar toevloeien, de ministeries van Economische Zaken en van Financiën. Maar dit toezicht betreft in de eerste plaats de externe effecten van de casino's; Holland Casino is zelf geheel verantwoordelijk geworden voor de bedrijfsvoering en de zorg voor spelers.

#### Instantloterij

Het risicomodel van regulering wordt ook van toepassing op de loterijmarkt, zelfs nog voordat deze markt wordt uitgebreid en voordat er op deze markt sprake is van gokverslaving. Het risicomodel komt hier in 1993 naar voren bij de opzet van de Instantloterij, ook wel krasloterij genoemd, door de Sporttotalisator (SNS). In dit geval wordt het risico van verslaving ge(her)-definieerd in termen van een politiek risico voor regering en parlement, die wellicht verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor een potentieel gevaarlijk spelproduct.

158

Omdat de omzetzaling van de SNS begin jaren tachtig financiële onzekerheid met zich meebrengt voor de sport, dringt de Tweede Kamer in 1983 aan op een evaluatie ervan. Uiteindelijk leidt de evaluatie in 1990 tot een wetsvoorstel dat ruimte biedt voor 'productvernieuwingen' en een 'herstructurering van de verkooporganisatie'. Het is een 'aanzienlijke verruiming', beaamt de regering. De wetgever heft het maximum van een half miljoen voor de hoofdprijs op, en de SNS mag een jackpot invoeren en de frequentie van lottotrekkingen opvoeren tot 370 in plaats van 60 per jaar. Verder vereenvoudigt de wetgever de organisatie van de SNS. Het verkoopmonopolie van de sportverenigingen wordt doorbroken en voortaan zijn on-line verbin-

dingen tussen het centrale kantoor en de verkooppunten toegestaan. De opvallendste vernieuwing is in 1993 de naar Amerikaans voorbeeld opgezette lottovariant Lucky Ten. Bij dit spel is er vrijwel dagelijks een trekking. Naast deze vernieuwing verkent de SNS de mogelijkheid van een Instantloterij, zoals die onder meer sinds 1981 ook in België bestaat. Hoewel de Staatsloterij hier eveneens een plan voor uitwerkt, besluit de regering begin 1990 om het recht op de Instantloterij aan de Sporttotalisator toe te kennen.<sup>12</sup>

Bij de SNS dient het risicomodel zich reeds aan door het voornemen tot uitbreiding. Hoewel de regering de wetsvoorstellen krampachtig verantwoordt in termen van de WOK van 1964 en het alibimodel toepast – in casu de bestemming van de opbrengst voor collectieve doelen om het aanbod te beperken en de tegemoetkoming aan de vraag om illegale exploitatie te vermijden – staan de concrete argumenten hiermee op gespannen voet. Dit wordt gaandeweg duidelijker. Zo merkt de Raad van State al direct op dat ‘het scheppen van een meer solide basis voor de financiering van de sportsector en de sectoren cultuur, maatschappelijk welzijn en volksgezondheid’ niet kan worden beschouwd als een uitwerking van de ‘kanalisatiegedachte’ die aan de WOK van 1964 ten grondslag ligt.<sup>13</sup> Verder vindt de Raad van State dat de regering expliciet aan moet geven waarom de uitbreiding verantwoord is gezien het ‘groeïend probleem van het verschijnsel gokverslaving’. De regering stelt in antwoord hierop dat de uitbreiding ‘geen risico’s voor problematisch speelgedrag’ met zich meebrengt.<sup>14</sup> Lotto en toto zouden zich niet laten vergelijken met casinospelen en speelautomaten. Vanwege de mogelijke risico’s bindt de regering de Instantloterij echter wel aan een evaluatie na een periode van twee jaar.

Net als bij Lucky Ten verantwoordt de regering de invoering van de Instantloterij met de traditionele uitgangspunten van het kansspelbeleid.<sup>15</sup> Toch is de directe drijfveer ook in dit geval uitsluitend de fondsenwerving. En ook voor de krasloten sluit de regering het gevaar van excessief speelgedrag op voorhand uit. Wel erkent zij dat de Instantloterij kenmerken van ‘snelle omzet-spelen’ heeft en tot de categorie ‘riskante spelen’ behoort. De volksvertegenwoordiging drijft bij de Instantloterij de politieke kritiek op de uitbreiding van het kansspelbestel op de spits. Redenen voor deze kritiek zijn dat ook de regering de krasloten tot de riskante spelen rekent, dat de SNS reeds is uitgebreid met Lucky Ten en ook dat de maatschappelijke onrust over gokverslaving verder toeneemt.

159

Van betekenis is dat de Tweede Kamer in 1992 het risico van verslaving door de Instantloterij expliciet onderkent. En in de loop van 1993 bereikt bovendien, zoals eerder opgemerkt, de onrust over gokverslaving rond speelautomaten een hoogtepunt. Het ministerie van WVC en de NIL is er daarom veel aan gelegen dat er een onderzoek komt dat ‘een samenhangend beeld geeft van de problematiek van gokverslaving’.<sup>16</sup> Empirisch onderzoek is cruciaal voor het risicomodel, waarbij immers een afweging moet worden gemaakt van de kosten en baten en waarbij het beleid dus vaak afhankelijk wordt van periodieke evaluaties en ‘effectmetingen’.

Draait het debat in de Tweede Kamer nog om de vraag óf gokverslaving voor de Instantloterij relevant zou kunnen zijn, in de Eerste Kamer luidt de kernvraag in hoeverre het gevaar van gokverslaving gevolgen voor de Instantloterij moet hebben. Het debat gaat grotendeels over twee rapporten die in opdracht van de NIL en het ministerie van WVC zijn gemaakt: een rapport met meningen van buitenlandse exploitanten en hulpverleners over Instantloterijen in België, Duitsland en Denemarken (IPM 1993); en het rapport *Risico-analyse kansspelen* (Kingma 1993), het verslag van een grootschalig onderzoek naar kansspelen en verslaving in Nederland.

Het risicomodel dat de wetgever zo op de Sporttotalisator en de Instantloterij toepast, sluit nauw aan op dat voor de casino's en de speelautomaten. Daar worden economische motieven immers ook doorslaggevend bij de uitbreiding van de markt. En ook daar neemt de wetgever gokverslaving aanvankelijk nauwelijks serieus, maar groeit dit begin jaren negentig snel uit tot de voornaamste zorg. Wel is het frappant dat de wetgever gokverslaving voor de Sporttotalisator en de Instantloterij relevant acht nog voordat er Lucky Ten of krasloten op de markt zijn. De vroegtijdige aandacht voor gokverslaving bij deze loterijen lijkt met andere woorden voort te komen uit het regime dat zich tezelfdertijd voor de speelautomaten en casino's aftekent.

Begin jaren negentig tekent zich in Nederland een ordening af die meer tegemoet lijkt te komen aan de praktijk van de markt dan aan het ideaal van de wok van 1964. Met het risicomodel benaderen twee spelcategorieën elkaar, de actieve en de passieve. Aan de ene kant staan Lucky Ten en de Instantloterij. Zij vormen een uitzondering op de in het algemeen als niet riskant beoordeelde loterijen. Aan de andere kant staat het voorbehoud dat de wetgever maakt vanwege gokverslaving bij de speelautomaten en casino's. Deze trajecten zijn complementair. Bij de Instantloterij is de ondergrens van het risicomodel in het geding. Kan hier sprake van verslaving zijn? Bij casino's en speelautomaten gaat het om de bovengrens. In welke mate is verslaving aanvaardbaar?

### 3. De legitimatiecrisis

160

De wetgeving loopt, zoals steeds in de lange Nederlandse geschiedenis van kansspelen, achter op de ontwikkeling van de markt. Dit leidt eind jaren tachtig tot een legitimatiecrisis (Habermas 1973) van het beleid; tot een situatie waarin de politiek toegeeft aan eisen vanuit de markt zonder dat daar een sluitende en overtuigende (wettelijke) legitimering voor bestaat.

De legitimatiecrisis, die de identiteit van het kansspelbeleid aantast, is van toepassing op liberalisering in nagenoeg het hele veld van de kansspelen, en niet alleen op de hierboven besproken markten van speelautomaten, casino's en de Sporttotalisator. In tegenspraak met de wok lijkt bijvoorbeeld ook de overeenkomst die de Draf- en Rensport (STDR) in 1986

sluit met de Britse multinational Ladbroke over de exploitatie van de paardensporttotalisator via onder meer wedwinkels. Evenzo lijken de oprichting van de Nationale Postcode Loterij (NPL) in 1989 en de verzelfstandiging van de Staatsloterij in 1992 in strijd met de beginselen van de wok.

Met de opkomst van het risicomodel raakt de kansspelsector afhankelijk van de economie. Dat gaat gepaard met de afhankelijkheid van een massapubliek, met concurrentie, met een toenemend gebruik van massamedia, met een veelheid van gokgelegenheden, met het gevaar van gokverslaving en met een toenemend belang van (wetenschappelijk) onderzoek. Dit complex van afhankelijkheden ondermijnt de uitgangspunten en frustreert de doelstellingen van de wok. De door de wok veronderstelde marktsituatie verandert op hoofdlijnen: a) de schaarste aan kansspelen wordt vervangen door een overvloed; b) de bestemming van de opbrengsten wordt van een middel tot een doel van het kansspelbeleid; en c) bij de regulering wordt niet langer uitgegaan van de intrinsieke betekenis van kansspelen – gokken óf spelen? – maar van de extrinsieke gevolgen – plezier óf verslaving? Deze drie tendensen, en de ondermijnende werking voor het alibimodel van de wok, werk ik in deze paragraaf nader uit. Deze tendensen leiden tot verwarring en de legitimatiecrisis van het beleid.

#### Overvloed

De wok van 1964 gaat uit van een beperkt aanbod. Dat impliceert een kunstmatige schaarste aan kansspelen. Liefhebbers kunnen zich daarom verheugen over iedere gokgelegenheid die erbij komt. Voor de aanbieders betekent het een monopolie. De kunstmatige schaarste creëert tegelijkertijd echter ruimte voor een illegaal aanbod. Daardoor ontstaat een zelflegitimerend mechanisme: de wetgever verantwoordt de legalisering van kansspelen onder verwijzing naar de illegale parallelmarkt. Deze schaarstepolitiek levert in de praktijk niet zozeer een beperkt aanbod als wel een vertraging van de groei op. Naarmate de wetgever de kloof tussen vraag en aanbod dicht, boet de illegaliteit als argument voor markttuitbreiding aan kracht in.

Door de verruiming van het aanbod kunnen liefhebbers kieskeuriger worden en zich af gaan vragen in hoeverre zij van de beschikbare kansspelen gebruik willen maken. Monopolies van de organisatoren worden in deze evolutie doorbroken. De exploitanten moeten serieus rekening gaan houden met concurrenten en met het publiek dat zij voor hun spelproducten moeten winnen. De overvloedsituatie stelt hierdoor nieuwe eisen aan zowel de spelers als de organisatoren. Er wordt van hen een andere houding verwacht dan de houding waaraan zij, of de voorgaande generatie, gewend waren. Voor de spelers komt 'bewust kiezen' in de plaats van 'altijd meedoen'. Voor de organisatoren komt 'actief werven' in de plaats van 'vanzelf krijgen'.

Op meerdere fronten ontstaat concurrentie tussen de aanbieders van kansspelen; bijvoorbeeld na 1986 tussen de particuliere speelautomaten en de staatscasino's, zoals eerder in dit artikel besproken is. Op de markt van

loterijen ontstaat concurrentie tussen de SNS, de ALN, de Staatsloterij en de Postcodeloterij (NPL). Tot op zekere hoogte gaat het bij deze loterijen om gescheiden deelmarkten. Zij dienen namelijk verschillende doelen en gebruiken verschillende verkoopkanalen: de sportverenigingen voor de SNS, het bankwezen voor de ALN, de individuele collecteurs en kiosken voor de Staatsloterij en de televisie voor de NPL. Deze deelmarkten gaan echter overlappen doordat de SNS uitbreidt, de Staatsloterij verzelfstandigt en de NPL aan de loterijmarkt wordt toegevoegd.

De verzelfstandiging van de Staatsloterij vormt de grootste aanleiding tot concurrentie op de loterijmarkt. Deze verzelfstandiging maakt deel uit van een algemeen privatiseringsstreven dat de wetgever bijvoorbeeld ook bij de PTT, het IJkwezen of de Nederlandse Spoorwegen doorvoert. Dit streven interfereert bij de Staatsloterij met de kansspelpolitiek.<sup>17</sup> De verzelfstandiging versterkt een, nauwelijks onderkende doelverschuiving bij de Staatsloterij. Wat sinds het begin van de twintigste eeuw primair een reguleringsmiddel voor de kansspelpolitiek was, krijgt als belangrijkste doel het genereren van opbrengsten voor het ministerie van Financiën. Het eerste belang van de Staatsloterij wordt het financiële belang. Vandaar dat de Staatsloterij aanspraak maakt op de Instantloterij en net als de SNS een reorganisatie en marktgerichte aanpak doorvoert.

De komst van de Postcodeloterij (NPL) versterkt de concurrentie op de loterijmarkt. De NPL voegt een nieuwe en eigentijdse categorie van particuliere welzijnsinstellingen voor mensenrechten, derde wereld en milieu, toe aan de gevestigde goede doelen die delen in de opbrengsten van kansspelen. Verder gebruikt de NPL het verkoopkanaal van de massamedia. De NPL is zelfs bijna geheel afhankelijk van de massamedia. Maar de SNS, de ALN en de SENS maken ook steeds meer gebruik van de massamedia, omdat zij overschakelen op een marktgerichte benadering.

Het succes van de NPL valt moeilijk los te zien van de indrukwekkende betekenis van de televisie. De spectaculaire spelshows geven uitdrukking aan een soort virtuele spelgemeenschap. De toevoeging van het showelement aan de trekking van de loterij valt te vergelijken met de architectonische vernieuwing en de verlevendiging van de amusementscentra en de casino's. De verpakking, of liever gezegd het medium, krijgt op deze manier een zelfstandige betekenis. Het succes van de NPL staat verder in verband met de toenemende concurrentie tussen liefdadigheidsinstellingen onderling. Van belang is zeker ook de commercialisering van het omroepbestel, die de exploitatie van deze loterijformule vergemakkelijkt. De doorbreking van het publieke bestel voor de kansspelen, die vrijwel ongemerkt verloopt, gaat samen met de doorbreking van het publieke omroepbestel, die in hetzelfde tijdsgewricht plaatsvindt en waarover de meningsverschillen wél hoog oplopen. Tussen 1985 en 2000 groeien de gemeenschappelijke opbrengsten van de loterijen van 349 miljoen naar 1,35 miljard gulden per jaar. In 2000 bedraagt de totale inleg bijna 3 miljard gulden en dragen de loterijen 0,9 miljard aan goede doelen af.

De betrekkelijk geringe concurrentie op de kansspelmarkt tot in de jaren tachtig heeft eenzelfde achtergrond als de illegale parallelmarkt. Beide verschijnselen spreken niet voor zich, maar houden verband met de kunstmatige schaarste op de markt in de context van het alibimodel. Heeft de wet in de negentiende eeuw nog tot doel de markt te verbieden, en wil aan het eind van de twintigste eeuw de wetgever vooral een vrije markt scheppen, het alibimodel heeft in de tussenliggende fase een dubbelfunctie: de wet staat een *beperkte* markt toe.

In een langetermijnperspectief lijkt het oppervlakkig beschouwd mischien zo dat we met een overvloedige kansspelmarkt terugkeren naar de marktsituatie voorafgaande aan de introductie van het negentiende-eeuwse verbodsmodel – dat we daarmee af zouden kunnen doen als een historische vergissing. Maar dit zou een misvatting zijn, omdat er inmiddels een vergaand onderscheid bestaat tussen de exploitatie, de wetgeving en de beoefening van kansspelen. Bij de moderne wetgeving voor kansspelen staat de exploitatie van het spel onder een permanent toezicht van de overheid, en wordt het gokken slechts beperkt om de markt te ordenen en de speler te beschermen tegen het eigen gedrag. De verzelfstandiging van het kansspel gaat samen met een omkering in de verhouding tussen de markt en de overheid. Was het in het verre verleden zo dat de overheid de markt min of meer op haar beloop liet totdat het fout ging, nu is het veeleer zo dat de overheid de markt reguleert om te voorkomen dat het fout gaat.

### Opbrengsten

De oriëntatie op de markt en de toenemende concurrentie gaan samen met het vooropstellen van de inkomsten uit kansspelen. Het goede doel raakt hieraan ondergeschikt en wordt tot een kansspelpolitiek middel om de opbrengstengroei te legitimeren, zoals bij de Instantloterij die, zoals ik eerder al aangaf, hoofdzakelijk tot doel heeft om de noden van de sport te lenigen; niet de sport maakt hier het kansspel mogelijk, maar het kansspel de sport. De met de kansspelen verbonden belangenorganisaties, die het kansspel introduceren, komen steeds meer in dienst van de organisatiebelangen van het kansspel te staan.

De praktische erkenning van de opbrengst als hoofddoel van het beleid komt duidelijk naar voren in de beschreven geschiedenissen van casino's en speelautomaten. Maar dit is evenzeer van toepassing op de totalisators en loterijen, en is daar des te meer opvallend door de verwijdering en omkering in de verhoudingen tussen twee betrokken partijen: de spelonderneming en de 'goede doelen' ofwel de 'begunstigden'.

In 1986 sluit de Draf- en Rensport (STDR) zoals gezegd een overeenkomst met Ladbroke om in Nederland de Paardensporttotalisator te exploiteren. Deze overeenkomst staat op gespannen voet met de intenties van de wok. De overeenkomst maakt particuliere winst uit kansspelen mogelijk. En de toelating van wedwinkels vergroot ineens aanzienlijk de mogelijkheid om buiten de renbanen te wedden. De versoepeling dient uitsluitend om de

noodlijdende draf- en rensport te redden (dit mislukt overigens).

Eenzelfde doelverschuiving vindt plaats bij de loterij-organisaties. Voor de *SENS* merkte ik reeds op dat de verzelfstandiging van de overheid de functie van de Staatsloterij als middel tot regulering van de loterijmarkt ondermijnt. En bij de uitbreiding van de Sporttotalisator, bij de Instantloterij en bij de *NPL* vormen de spelopbrengsten onmiskenbaar het hoofdmotief. De verhoging van de opbrengst voor collectieve en culturele doelen is in al deze gevallen geen gevolg van de vraag naar kansspelen, eerder is het de bedoeling om de vraag naar kansspelen te stimuleren om de inkomsten te verhogen. De goede doelen, die voordien in de functie van opbrengstenbestemming op de achtergrond bleven, krijgen steeds meer de functie van een marketinginstrument voor kansspelen, zoals ook de (hoofd)prijzen, de presentatie en de distributiekkanalen dat zijn. De begunstigde wordt een 'aandeelhouder' die een nobele naam aan de loterij verbindt. De *NPL* verweeft de goede doelen met de gehele organisatie en presentatie van de loterij. In de omvorming van het goede doel tot een marketinginstrument valt tevens een versterking van de expressieve functie van loterijen te ontwaren, voorzover de deelnemers zich meer laten verleiden door het goede doel als uitdrukking van hun eigen goedheid dan als de nood van een ander die om leniging vraagt.

De vraag die de verwijdering tussen de belanghebbende organisatie en de spelexploitant oproept, is dat het er niet langer om gaat een passende bestemming voor de opbrengst te vinden, maar dat bepaald moet worden wie, meer dan een ander, aanspraak op de opbrengsten van kansspelen maakt. Het is deze vraagstelling – de ongelijke behandeling van uiteenlopende goede doelen – die ten grondslag ligt aan de oprichting van de *NPL*. De rechtstreekse koppeling tussen kansspelen en goede doelen, tot stand gebracht in de context van het alibimodel, leidt er toe dat de gevestigde welzijnsinstellingen de toetreding van nieuwe kunnen verhinderen, en dat de erkenning van de nieuwe goede doelen van de *NPL* tegelijk een nieuwe loterij met zich meebrengt. Maar, en daar gaat het mij hier om, een afwijzing van nieuwe doelen kan alleen problematisch zijn wanneer (impliciet) de opbrengsten(politiek) en niet het kansspel(beleid) het uitgangspunt vormt. Voor de *WOK* is alleen de vraag of een beneficiënt legitiem is relevant, en niet de vraag welke instellingen in Nederland meer geld kunnen gebruiken. Met deze stelling suggereer ik dat de ideële motieven meer in dienst van de loterij zijn komen te staan. Deze motieven dienen minder om de loterijen te legitimeren en meer om deelnemers te werven en om loterijen ten opzichte van elkaar te markeren.

Zoals ik bij de overvloedige marktsituatie opmerkte, lijkt het in een lange termijn perspectief bij het primaat van de opbrengsten misschien ook net alsof de kansspelpolitiek teruggrijpt op de premoderne tijd. Daarin stond de opbrengst evenzeer centraal – denk aan de oprichting van de Staatsloterij in de achttiende eeuw. Maar deze interpretatie zou een misvatting zijn, omdat het verband tussen het kansspel en de bestemming van de



opbrengst omgekeerd is. In het proces van verzelfstandiging verschuift het accent van de te lenigen nood naar het kansspel. In de premoderne fase legitimeerde de liefdadigheid de loterij. In de recente fase van liberalisering is deze regulerende functie van het goede doel voor de loterijen veel minder belangrijk, terwijl de financiële belangen van de goede doelen – een ‘extern effect’ van de loterijen – zijn toegenomen. In het verre verleden was de loterij dus sterk afhankelijk van het goede doel dat vervolgens meer en meer afhankelijk raakte van de loterij.

### Spelers

De verschuiving van de aandacht van de morele betekenis van het spel naar de gevolgen voor de spelers ondermijnt, samen met de toestand van overvloed op de markt en het primaat van de opbrengsten, het regime van de wok van 1964. Het belang van de speler is in de wok ondergeschikt aan de (vermeende) intrinsieke motivatie en de (illegale) exploitatie van het spel. In de wok is de speler slechts impliciet aanwezig, in de vorm van een veronderstelde – en soms betreurde – ‘vraag’ naar of ‘behoefte’ aan kansspelen, gewoonlijk aangeduid als ‘de menselijke speelzucht’. Wetgevers associëren specifieke kansspelen bovendien gemakshalve met een abstract en eenvormig publiek; het wedden met sportliefhebbers, casino’s met elitaire toeristen, bingo met huisvrouwen, gokkasten met volwassen mannen, flipperkasten met jeugd en de Staatsloterij met de doorsnee burgerij. Zulke ongenueanceerde aannames vloeien niet zozeer voort uit onkunde of onverschilligheid als wel uit het feit dat spelers voor de wok eenvoudigweg minder relevant zijn. Dat verandert met de uitbreiding van kansspelen en met de opkomst van gokverslaving als evaluatiemaatstaf. Het wordt politiek gezien belangrijk meer te weten te komen over het speelgedrag, in het bijzonder óf en in welke mate zich verslavingsverschijnselen bij wie en bij welke kansspelen voordoen.

Onderzoek, speciaal de nationale enquête uit 1993, wijst in dit verband uit dat de hoofdcategorieën van kansspelen zich afgemeten naar de publiekskenmerken op een geaggregeerd niveau nog duidelijk van elkaar onderscheiden (tabel 1).<sup>18</sup> Mannen van relatief jonge leeftijd overheersen de speelautomatenmarkt, vrouwen uit lagere klassen het bingo, de hoger opgeleiden bezoeken meer het casino, en de loterijen, die verreweg het populairst zijn en waar het geldmotief overheerst, leveren het beeld op van een dwarsdoorsnede uit de Nederlandse huishoudens. Gokverslaving staat duidelijk in verband met de snelle en expressieve spelvormen, het meest met speelautomaten.<sup>19</sup>

Van belang is te beseffen dat tabel 1 relatieve verschillen toont en geen absolute verbanden tussen categorieën spelers en spelsoorten legt. Het geldmotief kan bijvoorbeeld bij alle spelvormen voorop gesteld worden, en vrouwen nemen bijvoorbeeld deel aan alle spelvormen. Het is waarschijnlijk dat sedert de jaren zestig de verschillen tussen de deelmarkten kleiner



**Tabel 1**

*Verschillen, gemeten over 1993, tussen kansspelen onderling naar enkele publiekskenmerken.*

Deelname bevolking 12-75 jaar	47,3	1,83,5		
N=7840	loterij (n=3413)	bingo (n=80)	casino (n=111)	automaat (n=274)
vrouw	51	71	47	28
leeftijd 40+	52	52	32	15
klasse C/D	45	65	32	45
motief geld	67	19	15	33
verslaving	0,06	2,5	1,3	3,8

Vermeld is het percentage van de deelnemers dat aan het kenmerk voldoet.

Boven de sociale klassen C en D staan de klassen A, B1 en B2.

Naast het motief van het 'geld' staan de motieven 'speelplezier', 'gezelligheid' en 'afleiding'.

Bron: S. Kingma (1993).

en het publiek op de deelmarkten heterogener geworden is. Tekenend is wat dit betreft dat de samenstelling van het bingo (dat in Nederland alleen in verenigingsverband is toegestaan en waarvan de commerciële exploitatie verboden is (Kingma 1988)) relatief homogeen is terwijl de publiekssamenstelling van het casino, met een hoger niveau van commercialisering, relatief heterogeen is. In ieder geval neemt met de marktgroei de concurrentie binnen en tussen de hoofdcategorieën toe. De ondernemers streven naar een publieksverbreding door aan het spel meer algemene stijlkenmerken en variaties toe te voegen. Voor de deelnemers betekent dit een meer individuele oriëntatie en meer keuzemogelijkheden. Zij kunnen een meer vrijblijvende houding jegens kansspelorganisaties aannemen.

Het doorbreken van een ondubbelzinnige relatie tussen een spelvorm en een groepering, ofwel de vorming van een massapubliek voor kansspelen, en vooral de politieke onderkenning hiervan, roept een nieuwe vraag op. Het gaat er niet langer om te voorzien in een impliciete en vanzelfsprekende behoefte aan kansspelen. De kwestie is: welk kansspel mag voorzien in welke behoefte, hoe groot en van wie? Deze op zichzelf terechte vraag valt op grond van de kansspelpolitiek net zo moeilijk te beantwoorden als de eerder gestelde vraag naar de bestemming van de opbrengsten. Voor de beantwoording moet men zich verdiepen in de leefsituatie van sociale groeperingen, en dat is meer een aangelegenheid voor de inkomens- of de welzijnspolitiek dan voor de kansspelpolitiek. De vraag naar de ongelijke behandeling van groeperingen komt scherp naar voren bij de kansspelautomaten.

De associatie tussen deze automaten en de jeugd in snackbars leidt ertoe dat de afwijzing van het gokken bij de jeugd, vanwege het verslavingsrisico, de verwijdering van automaten tot gevolg heeft. Een kansspel dat de wetgever eerder op grond van de illegale markt toestond, wordt op grond van een gevaarlijke vraag van een bepaalde groepering dus weer teruggedrongen. Maar verslaving kan voor beleidsmakers pas problematisch zijn, en om deze omkering gaat het mij, wanneer de vraag en niet het aanbod voorop staat. Het punt is dat het speelautomatenbeleid ten dele afhankelijk is geworden van de vraag en dat is niet geheel in overeenstemming met de ratio van de wok.

Op de lange termijn bezien zou het, net als bij de overvloedige marktsituatie en bij de goede doelen, een misvatting zijn hier te menen dat de verlegging van het accent van het spelaanbod naar de speelbehoefte op een terugslag wijst. Integendeel, vroeger ging het, bijvoorbeeld bij de negentiende-eeuwse kritiek op de Staatsloterij, om de minimale tegemoetkoming aan een als onwenselijk bestempelde behoefte, terwijl nu het stellen van een maximum aan een legitieme vraag naar kansspelen in het geding is. Het verband tussen het spel en de speelbehoefte wordt in het proces van verzelfstandiging omgekeerd. Diende in de premoderne tijd het spel om aan die behoefte tegemoet te komen, en was het spel dus afhankelijk van de speler, nu is het spel bepalend voor de behoeften die de speler kan bevredigen en is de speler meer afhankelijk van het spelaanbod geworden.

De preoccupatie met de effecten van kansspelen in het risicomodel betreft, zoals gezegd, niet slechts de verslavingseffecten maar ook de criminaliteit, de opbrengsten en de concurrentieverhoudingen. Voor al deze effecten neemt de noodzaak en het belang van objectiverend onderzoek toe. Dit gaat evenzeer op voor ondernemers als voor beleidsmakers, en het geldt zelfs voor de spelers, bijvoorbeeld om te weten welk kansspel het aantrekkelijkst of minst gevaarlijk is.<sup>20</sup> De objectieve kennis over kansspelen neemt op allerlei manieren toe en wordt preciezer. Deze verwetenschappelijking valt te begrijpen als een voorwaarde voor en als een signaal van de 'vermarkting' en het risicomodel voor de regulering van kansspelen. Het betekent onder meer dat politieke en bedrijfsmatige discussies over kansspelen steeds meer in de taal van onderzoeksrapporten gevoerd worden, en dat iemand die onvoldoende op de hoogte van deze rapporten is gemakkelijk van de discussie uitgesloten raakt.

#### 4. Flexibel beleid

De drie tendensen van de marktgroei, het primaat van de opbrengsten en de problematisering van de vraag naar kansspelen, hebben de wok van 1964 ondermijnd. Politici of kansspelondernemers hebben deze ondermijning lange tijd niet of in mindere mate erkend. Zij houden omwille van de gevestigde belangen, door het ontbreken van een alternatief interpretatie-

kader en ook – vanwege de lage status van het onderwerp – door een geringe belangstelling en kennis, vast aan de alibiretoriek van de wok. Wel klinken de argumenten steeds minder overtuigend. Bij enkelvoudige besluiten uiten meer betrokkenen vaker hun twijfels over de beginselen van de wok. Daarom spreek ik niet slechts van meningsverschillen over het beleid maar van een legitimatiecrisis van het beleid, die toeneemt met de achterstand van de wet op de markt. Men loopt in zekere zin tegen het risicomodel aan, terwijl men nog blijft denken in termen van het alibimodel.

De crisis tekent zich in de jaren tachtig af bij de besluiten tot liberalisering van kansspelen. Steevast besluit de wetgever zonder veel omhaal en in grote eenstemmigheid hiertoe. Het alibimodel wordt door de wetgever als vanzelfsprekend, bijna letterlijk onverantwoord, toegepast. Vragen rijzen pas op als de gevolgen zich aftekenen, in de vorm van stijgende opbrengsten, toenemende concurrentie, nieuwe en opvallende gokgelegenheden, spectaculaire reclames en berichten over gokverslaving. Vraagtekens worden in eerste instantie niet zozeer gezet door de verantwoordelijke departementen, de regering of het parlement, als wel door (gedupeerde) belanghebbenden: plaatselijke overheden die zich met gokverslaving bij speelautomaten geconfronteerd zien; de verslavingszorgverlenende instellingen; of de Raad voor de Casinospelen (RvC). De RvC begeeft zich in het beleidsvacuüm. Aanleiding voor het advies zijn de ongelijke behandeling van verschillende categorieën kansspelen, de gedoogstatus van Golden Ten-casino's en het gevaar van gokverslaving. Van een politieke evaluatie van het kansspelbeleid is pas sprake als de regering in reactie op het advies van de RvC voor de Tweede Kamer het *Regeringsstandpunt kansspelen in perspectief* formuleert.

Maar de regering maakt met deze poging om het beleid aan te passen en opnieuw te verantwoorden de legitimatiecrisis eerder expliciet dan dat zij die oplost. Want zowel de RvC als de regering beschouwen de anomalieën niet als ondermijnend voor de wok; zij stellen deze veeleer voor als het gevolg van een gebrekkige uitvoering en handhaving van de wok. De marktsituatie definieert de RvC overwegend als een gevolg van verwaarlozing en als een crisis in de handhaving. Volgens de regering staan de uitgangspunten van de wok van 1964 'nog steeds centraal'. Lichtvaardig stelt de regering dat het door de RvC voorgestelde 'tweesporenbeleid', namelijk van terughoudendheid met het oog op gokverslaving aan de ene kant en versterking van marktkrachten met het oog op de illegaliteit aan de andere, slechts 'ogenschijnlijk tegenstrijdig' is.

De politiek buigt zich, zoals in het voorgaande beschreven, in 1992 en 1993 opnieuw over het kansspelbeleid, in het bijzonder over de speelautomaten en de uitbreiding van de Sporttotalisator en de Instantloterij. Het parlement, dat het kansspelbeleid steeds nadrukkelijker naar zich toetrokt, verheft gokverslaving tot het centrale thema. Op de departementen ont-plooiën de ambtenaren tezelfdertijd initiatieven om tot een aanscherping van het beleid te komen. Als meest vergaande maatregel stelt de regering

voor om kansspelautomaten volledig uit de ‘droge’ horeca, de cafetaria’s, te bannen.

Net als in de eerdere nota *Kansspelen in perspectief* onderschrijft de regering in *Kansspelen* herijkt de grondslagen van de wok van 1964 – men wil terug naar de ‘oorspronkelijke uitgangspunten’. Maar de argumenten staan haaks op dit streven. De maatregelen komen neer op een beperking van het aanbod om gokverslaving, een ongewenste vraag, te weren (wat loodrecht staat op het oorspronkelijke uitgangspunt van een beperkt aanbod om tegemoet te komen aan een vraag naar het ongewenste). Tegelijkertijd stelt de regering een verbetering van de opsporing en vervolging van illegale kansspelen in het vooruitzicht (wat haaks staat op de oorspronkelijke strategie van een legaal aanbod om het illegale circuit de wind uit de zeilen te nemen).

De omschreven legitimatiecrisis ontstaat door een interne ondermijning van de legale kanspelsector, wat vraagt om een normatieve vernieuwing. In deze situatie is de legitimiteit van de wok in het geding en wordt de bovengrens van wat wettelijk toelaatbaar is opgerekt (zoals bij de Sporttotalisator) dan wel ingekrompen (zoals bij de speelautomaten). Bij de totalisators en loterijen krijgt de wok, zoals we hebben gezien, een creatieve en vrijzinnige uitleg, om toe te kunnen geven aan maatschappelijk als legitiem ervaren spelexploitaties. Aan de bovengrens van de wet ontstaat op deze manier flexibiliteit, waarbij het antwoord op de vraag in hoeverre de exploitatie nog aansluit bij de beginselen van de wok onduidelijk en onzeker is. Bij deze flexibiliteit is sprake van een grensverlegging binnen het legale bestel, die tot een vernieuwing van de wet zou kunnen leiden.

## 5. De risicosamenleving

In dit artikel heb ik de opkomst van het risicomodel op Nederlandse kansspelmarkten besproken. In het algemeen gaat dit samen met een expansie van de markt en een flexibilisering van het beleid. Dit betekent niet alleen dat de vrijheden van spelorganisaties toenemen, maar ook dat zij zelf verantwoordelijk worden gesteld voor de maatschappelijke gevolgen van de exploitatie van kansspelen. Gokverslaving is een van de opmerkelijkste van die consequenties. Met de groei van gokmarkten is eveneens het risico van verslaving toegenomen, zo lijkt het althans. Echter, zoals ik naar voren heb gebracht, er zou evengoed beweerdd kunnen worden dat kansspelmarkten zijn geliberaliseerd omdat deze als minder risicovol worden beschouwd en worden afgemeten aan andere criteria dan in het verleden.

Welke inzichten kan deze diagnose in termen van het risico, en meer in het algemeen Becks these van de risicosamenleving, nu opleveren? In deze concluderende paragraaf wil ik twee inzichten naar voren brengen.

Ten eerste wil ik met Beck benadrukken dat het concept van de risicosamenleving een positieve, zij het dubbelzinnige, definitie geeft van een nieu-

we maatschappelijke situatie. Voor het kansspel benadrukte ik niet zozeer de opheffing van verboden en beperkingen als wel de nieuwe beheersingsstrategieën die daaraan toegevoegd worden of daarvoor in de plaats komen. De beheersing op basis van 'externe effecten' en 'risico-analyses' vindt daarbij plaats in reactie op en in het verlengde van eerdere ontwikkelingen. Met de faseovergang is tegelijkertijd sprake van een overkoepelende continuïteit in de richting waarin kansspelen zich ontwikkelen. Die richting kan worden omschreven als de verzelfstandiging van het vermaak bij kansspelen, een verandering waarin het plezier (ten opzichte van het profijt) als een apart spelmotief wordt onderscheiden en er een op dit onderscheid gebaseerde spelorganisatie ontstaat die een steeds groter aandeel in en steeds meer invloed op de samenleving krijgt. De kansspelen krijgen het aanzien van een autonome, zichzelf sturende en zich van de omgeving onderscheidende, economische sector. Het is paradoxaal dat de binding van kansspelen aan de wet, waarbij aan de exploitatie van kansspelen vergaande beperkingen worden opgelegd, reeds een verzelfstandigde ontwikkeling mogelijk maakt. Vervolgens impliceert de liberalisering een verdergaande verzelfstandiging, aangezien het accent verschuift van de externe regulering naar een interne regulering op basis van een inschatting van de risico's. Het zelforganiserend vermogen van de kanspelsector neemt daarmee toe. Daarbij neemt deze sector als het ware elementen uit de omgeving in zich op. Dat gebeurt enerzijds doordat elementen uit andere sectoren van de samenleving bij het gokcomplex betrokken raken, zoals architecten, informatietechnologen, zorgverleners of wetenschappers. Anderzijds krijgt het gokcomplex te maken met reacties op omgevingsinvloeden, op de bestemming van de opbrengsten of op schades door gokverslaving en criminaliteit.

In Nederland dient het risicomodel zich aan in reactie op de onbedoelde gevolgen van de eerdere legalisering van kansspelen. De wetgever verantwoordt de liberalisering en het anti-verslavingsbeleid aanvankelijk met de alibi's uit de wok van 1964. Die alibi's worden echter steeds minder geloofwaardig en blijken steeds vaker ontoereikend om de markt te beheersen. De marktbeheersing wordt problematischer naarmate de wetgever marktwerking en concurrentie stap voor stap in nagenoeg de hele kanspelsector toelaat. Deze flexibilisering van het beleid leidt, zoals ik heb laten zien, tot een legitimatiecrisis in de zin van Habermas (1973). De overheid volgt de logica van de marktontwikkeling, past het beleid hierop aan en ondergraaft daarmee de uitgangspunten van de wok.

De achtergrond hierbij, zoals uiteengezet in dit artikel, is dat in het proces van verzelfstandiging de verhoudingen tussen enerzijds het kansspel en anderzijds de overheid, de maatschappelijke belangen of de spelers worden omgekeerd. Anders dan op premoderne gokmarkten beheerst nu de overheid de markt, zijn maatschappelijke belangen afhankelijk van de loterij, en is de speler voor de bevrediging van speelbehoeften afhankelijk geworden van het spelaanbod. Het zou dus niet juist zijn te concluderen dat kansspe-

len na de liberalisering weer de vrijheden genieten uit de premoderne tijd.

Het idee van (relatief) autonome processen ligt ook ten grondslag aan Becks these van de risicosamenleving, die hij begrijpt als een nieuwe fase van modernisering. Een toenemende differentiatie en complexiteit is voor dat proces kenmerkend. Met name de autonome ontwikkeling van wetenschap en techniek heeft volgens Beck zodanige vormen aangenomen dat moderne industriële samenlevingen geconfronteerd worden met ingrijpende onvoorziene gevolgen, zoals die voor het milieu en de gezondheid, welke ontsnappen aan beschermende maatregelen, zoals die van de verzorgingsstaat. Wanneer men met deze onvoorziene gevolgen wordt geconfronteerd, deze onderkent, erop reageert en anticipeert, en de (mogelijke) gevolgen min of meer accepteert en richtinggevend maakt voor organisaties, dan spreekt Beck van *reflexive-modernization* (Beck 1992; Beck 1994). De term *reflexive* slaat hier zowel op een min of meer directe en dwangmatige reactie op de onbedoelde gevolgen van eerdere besluiten als op een 'reflectie' in de zin van een bezinning. 'Zelfkritiek' wordt uiteindelijk tekenend voor de opstelling van organisaties in de risicosamenleving.

Risico slaat in dit verband dus niet zozeer op het ontstaan van schades of op pogingen om deze te voorkomen of te verhelpen, als wel op de omvorming van de samenleving in reactie op de mogelijkheid van (vaak nog onbekende) schades. Als risico's worden onderkend dan kan dat de condities van hun ontstaan veranderen. In termen van de 'actor-netwerk-theorie' zoals ontwikkeld door onder meer Latour voor de studie van wetenschap en techniek, is tegelijk met de 'verspreiding' van het spel sprake van een 'vertaling' van het spel in termen van de partijen die bij het gokcomplex betrokken raken. Deze partijen beïnvloeden de exploitatie waardoor de spelpraktijk geleidelijk verandert.

De opkomst van het risicomodel vereist een nieuwe mentaliteit, een andere manier van kijken naar kansspelen. Het getuigt van een creatieve daad van alle betrokkenen. De liberalisering gaat samen met hervormingen van kansspelen en een verschuiving in de betekenisgeving. Om marktgroei te bewerkstelligen vernieuwen ondernemers hun spelproducten met geavanceerde technieken, en neemt de variëteit toe. In het oog springende facetten zijn de nieuwe architectuur van speelhallen en casino's, de informatietechnologie van wedwinkels en de spectaculaire spelshows van loterijen. Maar ook gokverslaving is een nieuw thema dat tot de centrale maatstaf van het beleid wordt. Deze nieuwe relevantie van gokverslaving moet voor een belangrijk deel worden verklaard uit de uitvinding van en gevoeligheid voor gokverslaving zelf. Eerder doen zich namelijk al symptomen van gokverslaving voor, maar deze worden niet als zodanig onderkend of niet relevant gevonden (Kingma 2002). Begin jaren negentig verbinden beleidsmakers vrijwel alle maatregelen en gokuitwassen met verslaving. Gokverslaving is echter geen welomschreven en eenvoudig herkenbare aandoening, en het risico hierop is geen vaststaand gegeven. Gokverslaving is, integendeel, een zeer omstreden verschijnsel. Het is vrijwel onzichtbaar, de symptomen tekenen zich pas geruime tijd na de aanvang van het gokgedrag af, het is een nor-

matief begrip waar uiteenlopende en tegenstrijdige definities van in omloop zijn, en de antwoorden op vragen naar de oorzakelijkheid (ligt het aan het kansspel of aan de speler?) en de verantwoordelijkheid blijven onduidelijk.

Bij de omschrijving van het probleem van de gokverslaving spelen Anonieme Gokkers, zorgverlenende instellingen, de media, politici en spelorganisaties allemaal een rol. Vooral de wetenschap is cruciaal voor de objectivering van gokverslaving en de inschatting van het gevaar. Op deze manier wordt van gokverslaving een onontkoombare realiteit gemaakt.<sup>21</sup> Spelorganisaties raken in deze situatie afhankelijk van de externe effecten van hun spelpraktijken en van de wetenschappelijke analyse hiervan. Kansspelen moeten voortdurend in termen van de maatschappelijke gevolgen verantwoord worden. Hieraan ontleen overheden en spelorganisaties de legitimaties voor een uitbreiding (of inkrimping) van de markt, met name door het economische belang en het gevaar van gokverslaving te evalueren.

Ten tweede wil ik benadrukken dat de these van de risicosamenleving aanknopingspunten biedt om culturele en economische verklaringen voor de liberalisering van kansspelen met elkaar te verbinden.

In een culturele verklaring zouden we de liberalisering van kansspelen kunnen verbinden met een verfijnde 'cultivering' van kansspelen, zoals in het verlengde van de civilisatiethese van Elias. De liberalisering van kansspelen zou in dit perspectief kunnen worden opgevat als een *controlled decontrolling*, zoals met name Cas Wouters (1990) stelt voor een reeks van 'informatiseringsprocessen' die zich niet alleen bij het gokken maar op vele terreinen en bij allerhande omgangsvormen sedert de jaren vijftig aftekenen. Volgens de redenering van Wouters neemt de onderlinge afhankelijkheid tussen mensen in de verzorgingsstaat verder toe, en daarmee de mate waarin zij rekening met elkaar dienen te houden. Tegen deze achtergrond zal het niveau van 'wederzijds verwachte zelfbeheersing' – een notie die aansluit bij de component van 'bewustzijn' uit Becks begrip van reflexivity – toenemen. Daardoor kan de maatschappelijke toelaatbaarheid van specifieke gedragsuitingen stijgen, omdat mensen er min of meer op vertrouwen dat de betrokkenen er zelf voor zullen waken gevaren te vermijden en geen ongeregelheden te veroorzaken. Deze redenering is tot op zekere hoogte van toepassing op kansspelen.

172

De liberalisering van kansspelen vindt immers stevast plaats in de veronderstelling dat spelers en ondernemers zelf zorg zullen dragen voor een ordelijke markt en een gematigde manier van spelen. Wanneer zij hiertoe onvoldoende in staat blijken dan kan de overheid de kansspelen altijd weer inperken, zo wordt veelal stilzwijgend aangenomen. De uitbreiding van kansspelen gaat, zoals ik heb laten zien, niet samen met het opheffen van de overheidsregulering maar met een verandering daarvan. Deze regulering vindt niet alleen plaats door de overheid, maar ook door ondernemers en spelers die op hun verantwoordelijkheid gewezen worden. Ambtenaren, organisatoren en hulpverleners omschrijven dit letterlijk in termen van 'zelfregulering' en 'zelfbeheersing'. Eerder door de wetgever afgedwongen



gedragscodes, die van de eerlijke exploitatie en het gematigde spel, zijn als het ware geïnternaliseerd en worden vrijwillig nageleefd.

De anticipatie op gokgevaaren wordt in deze culturele verklaring in een oorzakelijk verband geplaatst met de liberalisering van kansspelen, aangezien een hoog niveau van beheersing wordt opgevoerd als een voorwaarde tot liberalisering. Maar we zouden de liberalisering evengoed kunnen zien als een *gevolg* van de marktgroei. Want Becks begrip van *reflexivity* slaat niet alleen op het bewustzijn van gokgevaaren maar ook op een 'reflex' in de zin van een min of meer noodzakelijke reactie op onvoorziene gevolgen van eerdere besluiten. In de culturele verklaring blijft onduidelijk waar de risico's vandaan komen. Daarbij komt dat ook de betekenis die aan het spel wordt toegekend en daarmee de aard van het risico veranderen. Het is niet alleen een kwestie van meer of minder risico. Wordt in kansspelen aanvankelijk, op grond van de mogelijk instrumentele betekenisgeving, nog een moreel gevaar gezien, met de liberalisering worden kansspelen primair beoordeeld als een vermaak dat risico's voor de gezondheid en veiligheid met zich mee kan brengen.

In een economische verklaring zouden we de liberalisering van kansspelen kunnen verbinden met de commercialisering van kansspelen, in termen van een 'Neo-Fordistische' strategie van *flexibele accumulatie* zoals omschreven door David Harvey (1989). De economische crisis van vooraanstaande kapitalistische economieën uit de jaren zeventig zou zijn bestreden door de bestedingen en de consumptie te verhogen, om zo hernieuwde groei mogelijk te maken. De manier waarop de consumptie wordt georganiseerd is dan richtinggevend geworden voor de industriële productie. Volgens Harvey gebeurt dit met name door 'tijd-ruimte-compressie': een snellere omzettijd voor het kapitaal. Dit vereist een flexibele manier van consumeren. Niet alleen meer van dezelfde artikelen en diensten maar ook de toe-eigening van nieuwe productcategorieën, de aanpassingen aan en variaties op bestaande artikelen, de veranderingen in de verkooporganisatie, in de vormgeving, in de toepassing en het gebruik. Kansspelen zijn een soort van instant plezier waarbij geld direct kan worden omgezet in vermaak, en dus zeer geschikt om een kapitalistische economie aan te jagen. Deze wijze van consumeren en de motieven van economische groei liggen ten grondslag aan de liberalisering van kansspelen. In termen van Lash en Urry (1987) zijn kansspelen dan te duiden als een markt waarop een (door de staat) georganiseerd kapitalisme, in casu het alibimodel van regulering, wordt doorbroken.

De dynamiek van het risicomodel onthult zo een paradoxaal proces. Terwijl risico-analyses dienen om liberalisering te verantwoorden, vergroten liberalisering de risico's van het spel. Deze paradox wijst op het 'open einde' of 'virtuele' karakter van risico's, zoals met name Joost van Loon betoogt. Zonder een cultureel en politiek bewustzijn bestaat het risico niet, want als een gevaar eenmaal tot schade leidt is het niet langer een risico. Risicoanalyses zijn immers bedoeld om gevaaren en schades te vermijden of te beperken.



Aan de andere kant zullen we ons zonder het optreden en ervaren van schades niet snel bewust worden van gokgevaaren en risico's. Worden er geen overtuigende of aanwijsbare gevaren naar voren gebracht dan kan de wetgever een spelmarkt vrijgeven, zoals bij de speelautomaten (ook al liggen de gevaren misschien voor de hand). Zijn risicoanalyses wel beschikbaar dan kan dat aanleiding zijn tot terughoudendheid, zoals bij de introductie van krasloten (ook al is er nog geen sprake van een concreet gevaar).

Mijn conclusie bij de liberalisering van kansspelen luidt niet dat overheden een onterecht of willekeurig gebruik van risicobepalingen maken, maar dat er sprake is van een wisselwerking tussen de politieke en economische kant van kansspelen die deel uitmaakt van en bijdraagt aan de risicosamenleving.

## Noten

1 Umberto Eco onderscheidt in zijn commentaar op de speltheorie van Huizinga het 'actieve spelen' (Ludere alia: de spelers spelen mét iets en beïnvloeden het spelverloop) van het 'passieve spelen' (Alea iacta est: de spelers kunnen het spel slechts in gang zetten en staan machteloos tegenover het spelverloop, zoals bij een loterij) (Eco 1991). Ik vat dit onderscheid ook op als dat tussen de mate waarin de spelstructuur zelf (expressief) dan wel het spelresultaat (instrumenteel) voorop staat. In het kansspelbeleid wordt deze grove tweedeling ook wel aangeduid in termen van long odds versus short odds (het verschil tussen inzet en de prijs), 'langzame-' versus 'snelle-omzetsspelen' (het verschil in tijd tussen uitkering en volgende inleg) of 'risicoarme' versus 'risicovolle kansspelen' (de kans op verslaving). Deze termen worden in Nederland geïntroduceerd in het rapport Kansspelen als riskante gewoonte (Hermkens 1988) en door de Raad voor de Casinospelen (1988).

2 Een soortgelijke kanttekening plaatst Joost van Loon bij Becks these van de risicosamenleving wanneer hij stelt dat deze macrosociologie minder geschikt is om de dynamiek achter

de eigen stellingnamen te kunnen begrijpen.

3 Opgemerkt moet worden dat deze cijfers berusten op de eigen opgave van ondernemers. In 1996 stijgen de belastingopgaven met gemiddeld een kwart, na een verscherping van de controle door de belastingdienst.

4 VAN (1989) Op weg naar een branche die gezien mag worden. Beleidsplan van de Vereniging Automatenhandel Nederland voor de jaren negentig. Rosmalen.

5 VAN (1996) Kwaliteit zaaien, Onderscheid oogsten. Strategie en beleid van de sectie Amusementscentra van de VAN.

6 VAN (1997) Nieuwe spelen, nieuwe kansen. Productdifferentiatie en toegangscontrole in amusementscentra. Brochure, VAN-sectie Amusementscentra.

7 RvC (1983) Advies aan de Staatssecretarissen van Justitie en van Economische Zaken betreffende uitbreiding van het aantal casinovestigingen van de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland. Den Haag, 18 maart.

- 8 Voor de algemene ontwikkeling van de NSECN baseer ik mij naast jaarverslagen op enkele interviews die ik in 1991 en 1992 met de bedrijfsleiding heb gehouden. Zie ook: Kingma en Beckers (1991).
- 9 Holland Casino (1990) Integrale beleidsvisie van Holland Casino voor de jaren negentig. Hoofddorp.
- 10 Holland Casino (1994) Jaarverslag 1993. Hoofddorp, 27.
- 11 Ministerie van Justitie (1992) Gelijke kansen. Eindrapport van de commissie coördinatie en harmonisatie kansspelbeleid. Maart, 87-89.
- 12 Wel bepaalt de regering in het wetsvoorstel uit 1991 dat de Staatsloterij ter compensatie 5 procent van de bruto-opbrengst uit de Instantloterij krijgt. De regering neutraliseert hiermee de concurrentie tussen de Staatsloterij en de Sporttotalisator. 'Memorie van toelichting. Wijziging van de Wet op de Kansspelen in verband met een instantloterij', Handelingen Tweede Kamer, 1990-1991, wet 22.269.
- 13 Raad van State, 'Advies wijziging van de Wet op de Kansspelen betreffende sportprijsvragen en de lotto', Handelingen Tweede Kamer, 1990-1991, wet 22.172, B., 2. Met de term kanalisatie verwijzen wetgevers zelf naar kenmerken van het alibimodel.
- 14 'Memorie van toelichting. Wijziging van de Wet op de Kansspelen betreffende sportprijsvragen en de lotto', Handelingen Tweede Kamer, 1990-1991, wet 22.172, nr.3, 9.
- 15 'Memorie van toelichting. Wijziging van de Wet op de Kansspelen betreffende sportprijsvragen en de lotto', Handelingen Tweede Kamer, 1990-1991, wet 22.172.
- 16 De staatssecretaris van Justitie had een dergelijk onderzoek toegezegd aan de Tweede Kamer. 'Wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met het organiseren van de instantloterij', Handelingen Tweede Kamer, 1992-1993, wet. 22.269, 1735/1737.
- 17 Een regeringscommissie stelt nog een fusie voor om onderlinge concurrentie te voorkomen, in het bijzonder concurrentie om de Instantloterij. Zie: Werkgroep Privatiseringsonderzoek Staatsloterij (1987) Het lot in eigen handen. Den Haag.
- 18 Dit rapport bevat onder meer het verslag van een schriftelijke enquête met 7840 respondenten uit de bevolking van 12 tot 75 jaar. Iedereen die in de eerste negen maanden van 1993 minstens een keer aan een kansspel meedeed wordt gerekend tot de deelnemers. Verslaving is in dit onderzoek gemeten door te vragen of de respondent in zijn of haar directe omgeving een gokverslaafde kent.
- 19 Dit wil overigens niet zeggen dat verslaving zonder meer aan expressiviteit moet worden toegeschreven. Het kan evengoed zijn dat instrumenteel gedrag – dat getuige tabel 1 bij speelautomaten ook relatief veel lijkt voor te komen – bij expressieve speltypen eerder wordt veroordeeld of aanleiding geeft tot beheersingsproblemen.
- 20 De Consumentenbond stelt in 1990 bijvoorbeeld een vergelijkend warenonderzoek in naar kansspelen in Nederland: 'Kansspelen de gok waard?'. In: De Consumentengedids, juli 1990. De Consumenten-

bond is van mening dat het uitkeringspercentage van loterijen verplicht in reclamefolders en op loten vermeld zou moeten worden.

- 21 Wat dit betreft sluit gokverslaving aan bij het karakter van andere voor

de risicosamenleving typerende gevaren, zoals die voor het milieu (de klimaatverandering of de ozonlaag) of de gezondheid (AIDS of BSE en CJ). Zie voor deze voorbeelden: Van Loon (2002).

## Geraadpleegde literatuur

- Adam, B., U. Beck en J. van Loon (red.) (1999) *Positioning risk*. London: Sage.
- Aglietta, M. (1979) *A theory of capitalist regulation*. The US experience. London and New York: Verso.
- Beck, U., A. Giddens en S. Lash (red.) (1994) *Reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social Order*. Cambridge: Polity.
- Beck, U. (1992) *Risk society. Towards a new modernity*. London: Sage.
- Beck, U. (1999) *World risk society*. Cambridge: Polity Press.
- Berger, P. en T. Luckmann (1966) *The social construction of reality*. Garden City, N.Y.: Doubleday Anchor.
- Casinospelen, Raad voor de (1988) *Kansspelbeleid: normeren en tolereren*. Den Haag: Raad voor de Casinospelen.
- Douglas, J.D. (red.) (1970) *Deviance & respectability. The social construction of moral meanings*. New York/London: Basic Books.
- Eadington, W.R. en J.A. Cornelius (red.) (1997) *Gambling: public policies and the social sciences*. Reno: University of Nevada.
- Elias, N. (1982) *Het civilisatieproces. Sociogenetische en psychogenetische onderzoekingen*. Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum.
- Giddens, A. (1990) *The consequences of modernity*. Cambridge: Polity.
- Habermas, Jürgen (1973) *Legitimation crisis*. Boston: Beacon Press.
- Harvey, David (1989) *The condition of Postmodernity. An enquiry into the origins of cultural change*. Oxford and Cambridge MA.

- Justitie, Ministerie van (1995) *Kansspelen herijkt*. Den Haag.
- Kingma, S. en Th. Beckers (1991) *Kansspelbeleid, casino's en internationalisering*. Tilburg: KUB.
- Kingma, S. (1988) *Vroeger gingen alleen de mannen op stap. Het bingo-circuit: kapitalisme en vrijetijd*. Wageningen: Landbouwniversiteit
- Kingma, S. (1993) *Risico-analyse kansspelen. Onderzoek naar kansspelen en verslaving in Nederland*. Tilburg: KUB.
- Kingma, S. (1996) *A sign of the times: the political culture of gaming in the Netherlands*. In: J. McMillen (red.) *Gambling cultures. Studies in history and interpretation*. London and New York: Routledge, 199-222.
- Kingma, S. (1997) *The gaming complex: on pleasure and addiction*. In: P.Sulkunen e.a. (red.) *Constructing then new consumer society*, MacMillan, London, 173-196.
- (2002) *Het Gokcomplex. Verzelfstandiging van Vermaak*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- (2003) *De opmerkelijke geschiedenis van het Golden Ten: Een samenspel van wet en wetenschap*. In: *Proces. Tijdschrift voor berechting en reclasering*, 1, 2-14.
- Koeter, M.W.J., W. van den Brink en A. Nieuwijk (1996) *Een gokje wagen of gewaagd gokken. Een onderzoek naar deelname aan kansspelen en gokverslaving in Amsterdam en Noord-Holland*. AIAR: Amsterdam.
- Kuhn, Th.S. (1970) *The structure of scientific revolutions*. Chicago: Chicago University Press.

- Latour, B. (1988) *Wetenschap in actie. Wetenschappers en technici in de maatschappij*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Lash, S. en J. Urry (1987) *The end of organized capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- McMillen, J. (red.) (1996) *Gambling cultures. Studies in history and interpretation*. London and New York: Routledge.
- Mediad (1995) *Chari-barometer*. Rotterdam.
- NRIT (1981) *De economische en toeristische betekenis van de casino's in Nederland*. Breda.
- Nederlandse Regering (1988-1989) *Regeringsstandpunt kansspelen in perspectief. Handelingen der Staten-Generaal 21.277(2)*.
- Smit, J. (1995) *Gokken op morele respectabiliteit: een reële kans? Morele opvattingen, vooronderstellingen en kernvragen met betrekking tot de speelautomaat en de speelautomatenbranche in Nederland*. Nijenrode: Universiteit Nijenrode.
- Van Loon, J. (2002) *Risk and Technological Culture*. London and New York: Routledge.
- Venturi, R., D.S. Brown en S. Izenour (1977) *Learning from Las Vegas*. London and New York: MIT press.
- Wouters, C. (1990) *Van minnen en sterven. Informalisering van omgangsvormen rond seks en dood*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Zoeteman, L (1988) *In de ban van het gokmonster*. Amsterdam: Omega Boek.